Deutscher Bundestag **Drucksache 19/14326**

19. Wahlperiode 22.10.2019

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Antrag

der Abgeordneten Annalena Baerbock, Katja Dörner, Sven Lehmann, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Ekin Deligöz, Anja Hajduk, Dr. Konstantin von Notz, Ulle Schauws, Beate Walter-Rosenheimer, Dr. Anna Christmann, Kai Gehring, Erhard Grundl, Dr. Kirsten Kappert-Gonther, Maria Klein-Schmeink, Kordula Schulz-Asche, Margit Stumpp, Canan Bayram, Britta Haßelmann, Katja Keul, Filiz Polat, Tabea Rößner, Corinna Rüffer und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Faire Chancen für jedes Kind – Kindergrundsicherung einführen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Jedes fünfte Kind in Deutschland lebt in Armut. Die Zahl der von Armut bedrohten Kinder, die mit schlechten Chancen ins Leben starten müssen, wird seit Jahren nicht kleiner. Vor allem bei Alleinerziehenden oder Geringverdienenden mit Kindern reicht das Geld oft hinten und vorne nicht. Bei zahlreichen Familien kommen staatliche Leistungen wie der Kinderzuschlag gar nicht erst an. In einem so reichen Land wie Deutschland ist Kinderarmut ein nicht hinnehmbarer Zustand. Armut grenzt nicht nur vom gesellschaftlichen Leben aus, Armut macht auch Zukunftschancen kaputt. Es ist zutiefst ungerecht, wenn die Herkunft über die Zukunft entscheidet und nicht das, was in einem steckt.

Derzeit ist die Kinder- und Familienförderung trotz ihrer Vielzahl an Leistungen weder gerecht noch wirksam. Die Kinderregelsätze im Hartz-IV-System sind zu niedrig, als dass Kinder damit gut aufwachsen können. Der Kinderzuschlag für Familien mit geringem Einkommen oder das Bildungs- und Teilhabepaket kommen bei vielen Kindern überhaupt nicht an, obwohl Eltern einen Anspruch auf diese Leistungen haben. Eltern mit hohem Einkommen erhalten durch die steuerlichen Kinderfreibeträge für ihre Kinder mehr Unterstützung vom Staat, als Eltern mit kleinem oder mittlerem Einkommen, die Kindergeld erhalten. Der bestehende Leistungsdschungel für Familien ist unübersichtlich und intransparent. So führt das derzeit aufwändige und vielen gar nicht bekannte Antragsprozedere beim Kinderzuschlag dazu, dass viele Eltern aufgeben und die Leistung nur bei jedem dritten Kind ankommt. Viel zu viele Familien landen in verdeckter Armut und die Kinder wachsen mit einem Familieneinkommen auf, das unter dem Existenzminimum liegt. Daran wird auch die kürzlich verabschiedete Reform des Kinderzuschlags und des Bildungs- und Teilhabepakets nur wenig ändern. Verdeckte Kinderarmut gehört beendet und die staatliche Förderung von Kindern muss endlich

gerechter werden. Ob Leistungen bei Kindern ankommen, kann nicht davon abhängen, ob Eltern in der Lage sind, der Familie durch den Förderdschungel einen Weg zu bahnen.

Soziale Rechte sind Menschenrechte und keine Almosen. Sie sind auch daran zu messen, wie schwierig oder leicht sie einlösbar sind. Es ist Zeit für einen Kulturwandel im Verhältnis vom Staat zu seinen Bürgerinnen und Bürgern. Der Staat hat dafür zu sorgen, dass armutsbekämpfende und existenzsichernde Leistungen bei allen ankommen, die sie brauchen – und gleichzeitig das eigene Verwaltungshandeln grundsätzlich zu überdenken. Die Möglichkeiten der Digitalisierung müssen deshalb für eine automatische Auszahlung der Kindergrundsicherung genutzt werden.

Mit der Reform des Kinderzuschlags und des Bildungs- und Teilhabepakets ist die Bundesregierung einen ersten kleinen Schritt im Kampf gegen Kinderarmut gegangen. Doch viel zu wenige Kinder werden davon profitieren. Das zaghafte Herumdoktern am System muss endlich ein Ende haben. Damit allen Kindern Unterstützung und Teilhabe garantiert wird, braucht es eine eigenständige Kindergrundsicherung.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf:

1. einen Gesetzentwurf vorzulegen, der das Kindergeld, den Kinderzuschlag, das Sozialgeld für Kinder und die Bedarfe für Bildung und Teilhabe in eine Leistung – der Kindergrundsicherung – zusammenfasst und folgende Eckpunkte beachtet:

a) Die Kindergrundsicherung ist eine eigenständige Leistung des Kindes. Sie wird nicht bei den Eltern als Einkommen angerechnet, wenn diese Sozialleistungen beziehen.

b) Das soziokulturelle sozialrechtliche (im Folgenden nur „sozialrechtliche“) Existenzminimum für Kinder wird neu ermittelt. Dafür sollen Fehler in der Bedarfserhebung korrigiert und der bestehenden Statistikmethode neue Prämissen zu Grunde gelegt werden. Die Bedarfserhebung soll sich stärker an der gesellschaftlichen Mitte orientieren. Verdeckt Arme sollen aus der Referenzgruppe in der Einkommens- und Verbraucherstatistik explizit ausgeklammert werden. Die willkürliche nachträgliche Streichung von Ausgabenpositionen soll beendet werden.

c) Die Kindergrundsicherung besteht aus zwei aufeinander aufbauenden Bausteinen: Einem fixen Garantie-Betrag für jedes Kind und einem ergänzenden GarantiePlus-Betrag, der sich nach der finanziellen Situation der Familie richtet. Je niedriger das Einkommen der Eltern ist, desto höher fällt der GarantiePlus-Betrag aus.

d) Der Garantie-Betrag ist so hoch, dass der verfassungsrechtlichen Vorgabe nach Freistellung des kindlichen sächlichen Existenzminimums und des Freibetrags für Betreuung, Erziehung und Ausbildung bei der Besteuerung des Elterneinkommens entsprochen wird. Er entspricht der maximalen steuerlichen Entlastungswirkung und macht damit Schluss mit dem ungerechten Nebeneinander von Kindergeld und Kinderfreibeträgen, das bisher Kinder von Eltern mit hohem Einkommen besser stellte. Mit der Neuermittlung dessen, was Kinder zum Aufwachsen brauchen, verändern sich auch die Kinderfreibeträge im Steuerrecht. Für das Jahr 2019 liegt der Garantie-Betrag der Kindergrundsicherung bei 280 Euro.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

e) In Familien, in denen die Eltern nicht oder nicht vollständig das sozialrechtliche Existenzminimum ihrer Kinder sichern können, erhalten die Kinder neben dem Garantie-Betrag zusätzlich noch einen GarantiePlus-Betrag. Der GarantiePlus-Betrag ersetzt damit sowohl Kinderzuschlag als auch das Sozialgeld für Kinder. Einkommen des Kindes aus Schüler- oder Ferienjobs soll bei der Ermittlung der Höhe des GarantiePlus-Betrags nicht angerechnet werden. Für das Jahr 2019 ergeben sich in Kombination von Garantie-Betrag und GarantiePlus-Betrag folgende Maximalbeträge: 0 bis 5 Jahre: 364 Euro; 6 bis 13 Jahre: 475 Euro; 14 bis 17 Jahre: 503 Euro.

f) In der Regel endet der Anspruch auf Kindergrundsicherung mit Vollendung des 18. Lebensjahrs. Wer sich in einer allgemeinbildenden Schule, in Ausbildung, auf Ausbildungssuche oder in einem Studium befindet oder einen Freiwilligendienst absolviert, erhält den Garantie-Betrag der Kindergrundsicherung wie das heutige Kindergeld bis zum vollendeten 25. Lebensjahr. Der GarantiePlus-Betrag fällt in der Regel mit Beginn des 18. Lebensjahrs weg, spätestens jedoch nach dem allgemeinbildenden Schulabschluss. Stattdessen können Leistungen wie Grundsicherung für Arbeitssuchende, Berufsausbildungsbeihilfe oder BAföG - entsprechend der gesetzlich definierten Förderbedingungen - bezogen werden.

g) Die Kindergrundsicherung enthält eine Pauschale für Wohn- und Heizkosten, die sich aus dem Existenzminimumbericht ableitet. Wohn- und Heizkosten fallen jedoch regional sehr unterschiedlich aus. Wenn Eltern im Grundsicherungsbezug für Arbeitssuchende sind und der anteilige Kinderbedarf für Wohnen und Heizen über dieser Pauschale liegt, soll der Mehrbedarf über die Kosten der Unterkunft für die Eltern nach dem SGB II ausgeglichen werden.

h) Im Rahmen der Kindergrundsicherung soll sichergestellt sein, dass auch unregelmäßig anfallende oder sehr spezifische Bedarfe prinzipiell gedeckt werden können. Kinder, die den GarantiePlus-Betrag bekommen, sollen bisherige Leistungen für Bildung und Teilhabe künftig viel einfacher erhalten. Die Bedarfe zur Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft gehen pauschal in der Kindergrundsicherung auf. Das Schulstarterpaket erhält jedes Kind, das den GarantiePlus-Betrag der Kindergrundsicherung erhält, automatisch zu Beginn des Schuljahres bzw. des Schulhalbjahres ausgezahlt;

2. verdeckter Kinderarmut ein Ende zu machen und dafür die Kindergrundsicherung automatisch von Amts wegen zu berechnen und auszuzahlen. Die Anspruchshöhe der Kindergrundsicherung soll von der Familienkasse monatlich ermittelt werden. Eltern können durch anlassbezogene Einwilligungen den Behörden die Erlaubnis zum Datenaustausch gewähren. Die Einhaltung des Datenschutzrechts ist sicherzustellen;

3. das Unterhaltsvorschussgesetz dahingehend zu ändern, dass die Kindergrundsicherung anders als das heutige Kindergeld, nur zur Hälfte auf den Unterhaltsvorschuss angerechnet wird.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Berlin, den 24. September 2019

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Die aktuelle Gesetzeslage spaltet staatliche Leistungen gegenüber Kindern in viele, unübersichtliche Teile auf. Grundsätzlich sind dabei leistungsberechtigt nicht die Kinder selbst, sondern deren Eltern. So wird das Kindergeld beispielsweise als Anspruch der Eltern gegenüber dem Staat ausgestaltet. Nur in seltenen Ausnahmefällen (z.B. bei Vollwaisen) besteht ein eigener Anspruch des Kindes gegen den Staat auf Zahlung von Kindergeld. Daneben müssen sich Eltern mit unterschiedlichsten Begrifflichkeiten und Formularen in diversen Gesetzen auseinandersetzen, die häufig davor abschrecken, entsprechende Anträge zu stellen. Momentan existieren das Kindergeld, der Kinderfreibetrag, der Kinderzuschlag, das Sozialgeld für Kinder und die Bedarfe für Bildung und Teilhabe.

Der Anspruch auf Kindergeld ist nach aktueller Rechtslage in zwei Gesetzen verankert: Dem Einkommenssteuergesetz (EStG) und dem Bundeskindergeldgesetz (BKGG), wobei der Bezug über das EStG den Normalfall darstellt. Dabei vergleicht das Finanzamt von Amts wegen die Höhe der Steuerersparnis mit dem Kindergeld. Eine Differenz zwischen gezahltem Kindergeld und der Steuerersparnis wird erstattet. Durch die progressive Entlastungswirkung der steuerlichen Freibeträge profitieren insbesondere einkommensstärkere Familien. Umso höher die Einkommen, desto größer die steuerliche Entlastungswirkung.

Beim Kinderzuschlag handelt es sich um eine Leistung für Familien mit kleinem Einkommen. Der Name macht bereits deutlich, dass es sich um eine zusätzliche Leistung zum Kindergeld handelt. Seine Rechtsgrundlage findet der Kinderzuschlag im BKGG. Der Kinderzuschlag soll verhindern, dass Eltern wegen ihrer Unterhaltsbelastung gegenüber ihren Kindern Arbeitslosengeld II und Sozialgeld - jeweils nach dem SGB II - beziehen müssen. Für AsylbewerberInnen, StudentenInnen, Auszubildende (mit BAföG-fähiger Ausbildung) oder RentnerInnen besteht der Anspruch auf Kinderzuschlag nur sehr eingeschränkt. Ausgeschlossen vom Anspruch auf Kinderzuschlag sind Personen, die Leistungen der Sozialhilfe nach dem SGB XII erhalten. Das Gleiche gilt für Eltern mit Kindern, die nur Arbeitslosengeld II und Sozialgeld beziehen und darüber hinaus kein weiteres Einkommen bzw. Vermögen haben.

Nach dem zweiten Sozialgesetzbuch (SGB II) haben Kinder einen eigenen Anspruch auf Sozialgeld. Dieses Sozialgeld ist jedoch daran gekoppelt, dass Kinder ihrerseits mit erwerbsfähigen Leistungsberechtigten nach SGB II in einer Bedarfsgemeinschaft leben. Daher ist dieser Anspruch akzessorisch und bedingt durch finanziell schwache Eltern.

Außerdem gibt es für Kinder die Möglichkeit, Bedarfe für Bildung und Teilhabe (BuT) nach dem SGB II bzw. Leistungen für Bildung und Teilhabe (LuT) nach dem BKGG zu erhalten. Die LuT gelten demnach für Personen, die keine Leistungsansprüche nach dem SGB II geltend machen können, sondern die für ein Kind Kinderzuschlag nach § 6a BKGG oder Wohngeld beziehen. Anspruchsberechtigt sind in beiden Fällen grundsätzlich die Eltern, das Kind nur in gesetzlich eng geregelten Ausnahmefällen. Charakteristisch für BuT und LuT ist, dass die Leistungen vom Staat überwiegend durch Sach- und Dienstleistungen gewährt werden. Geldleistungen erhalten die Kinder nur für den Schulbedarf und die Kosten für die Schulbeförderung.

Schließlich gibt es für diejenigen Kinder einen Anspruch auf Unterhaltsvorschuss, die bei einem alleinerziehenden Elternteil leben, das keinen oder keinen regelmäßigen Unterhalt vom anderen barunterhaltspflichtigen Elternteil erhält. Der Unterhaltsvorschuss soll gemeinsam mit dem Kindergeld das kindliche Existenzminimum abdecken. Anders als beim Barunterhalt durch einen Elternteil, wird das Kindergeld beim Unterhaltsvorschuss nicht zu fünfzig, sondern zu einhundert Prozent angerechnet. Ausgehend vom Steuerrecht wird das Kindergeld im Sinne einer laufenden Steuervergütung und Korrektur eines zu hohen Lohnsteuerabzugs von Familien ausgezahlt. Im Zuge

der jährlichen Steuerveranlagung werden zudem eine etwaige höhere steuerliche Auswirkung der Freistellung des kindlichen Existenzminimums über die Kinderfreibeträge geprüft und ausbezahlt. Das Kindergeld ist in diesem Sinne als Einkommen der Eltern zu werten. Im Unterhaltsrecht wird es jedoch als Einkommen des Kindes umgewidmet und soll zusammen mit dem Unterhaltsvorschuss das kindliche Existenzminimum erfüllen (§ 1612b BGB).

Es wird deutlich, dass dieser „Leistungsdschungel“ abgeschafft und vereinheitlicht werden muss. In materieller Hinsicht müssen insbesondere die Bedarfe von Kindern neu ermittelt werden. Doch auch der Verwaltungs- und Behördenzugang muss vereinfacht werden. Denn dem „Leistungsdschungel“ geht ein entsprechender „Antragsdschungel“ voraus. Eltern muss ein niedrigschwelliger Zugang zu Leistungen für ihre Kinder ermöglicht werden und dies – falls gewünscht – auch digital. Dafür soll die Familienkasse monatlich automatisch prüfen, ob und in welcher Höhe Kindern neben dem Garantie-Betrag der GarantiePlus-Betrag zusteht. Notwendig ist ein Austausch der Einkommensdaten mit den entsprechenden Behörden. Nur so kann verdeckte Kinderarmut verhindert werden. Zudem muss die Privilegierung von reichen Eltern gegenüber Ärmeren ein Ende finden. Gerade dort, wo das Geld fehlt, müssen Familien entlastet werden.

Regelungstechnisch sollten die in verschiedensten Gesetzen verankerten Leistungen für Kinder aufgehoben werden. An deren Stelle tritt ein neues Gesetz, das Kindergrundsicherungsgesetz. Prämisse dieses Gesetzes muss die eigene Anspruchsberechtigung des Kindes sein. Es regelt neben dem materiellen Teil zugleich formell-rechtliche Aspekte, also insbesondere den einfachen Zugang hinsichtlich der Antragsstellung für die Eltern und die daran gekoppelte automatische Auszahlung. Dem Gesetz soll als Anlage eine Mustererklärung angefügt werden. Diese beinhaltet die rechtskonforme Datenweitergabeerklärung der Eltern und des Kindes gegenüber den Behörden und gilt sowohl für die analoge als auch die digitale Antragstellung für die Kindergrundsicherung. Das neue Gesetz soll entsprechend kurz und übersichtlich sein, um einen niedrigschwelligen Zugang zu den Leistungen zu ermöglichen. Vermieden werden muss dabei insbesondere ein „Aufblähen“ mit verschiedensten Leistungen, wie dies momentan der Fall ist.

Zu 1a):

Als grundlegendes neues Prinzip soll die Kindergrundsicherung einen eigenen Anspruch des Kindes normieren. Die sozialen Chancen eines Kindes dürfen nicht davon abhängen, in welchem finanziellen Gefüge sich die Eltern befinden. Deswegen ist die Kindergrundsicherung eine eigenständige Leistung des Kindes und wird nicht bei den Eltern als Einkommen angerechnet, wenn diese Sozialleistungen beziehen. Rechtstechnisch können die Eltern die Kindergrundsicherung im Rahmen der zivilrechtlichen Vorschriften über die elterliche Fürsorge und Vertretung (BGB) beantragen und entsprechend verwalten und ausgeben. Entsprechende Vorschriften, die z.B. das jetzige Kindergeld als Einkommen berücksichtigen, sind daher zu streichen. Alternativ kann das neue Kindergrundsicherungsgesetz explizit bestimmen, dass seine Leistungen nicht dem Einkommensbegriff unterfallen, was jedoch bereits aus der Natur als eigener Anspruch des Kindes deutlich werden sollte. Dies hätte zum Vorteil, dass rechtspolitisch schwer nachvollziehbare Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts – nämlich Kindergeld als Einkommen nach dem SGB II zu werten – verhindert würden (vgl. BVerfG 1 BvR 3163/09 Rn. 6).

Zu 1b):

Das sozialrechtliche Existenzminimum bestimmt maßgeblich darüber, welche Möglichkeiten und Startchancen Kinder haben, die in finanziell schwachen Haushalten aufwachsen. Eine existenzsichernde Leistung muss Kindern Lebenschancen eröffnen und darauf hinwirken, ein von Sozialleistungen unabhängiges Leben zu führen. Diese verfassungsrechtliche Grundlage des soziokulturellen Existenzminimums liegt in Art. 20 Abs. 1, Art. 1 Abs. 1 GG. Im familien-verfassungsrechtlichen Kontext sind darüber hinaus Art. 6 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG von wesentlicher Bedeutung. Konkretisiert hat diesen Begriff das Bundesverfassungsgericht. Diese grundrechtliche Garantie umfasst „die physische Existenz des Menschen, also Nahrung, Kleidung, Hausrat, Unterkunft, Heizung, Hygiene und Gesundheit, als auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben, denn der Mensch als Person existiert notwendig in sozialen Bezügen.“

- BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010, 1 BvL 1/09, 1 BvL3/09, 1 BvL 4/09, Rn. 135.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Der steuerrechtliche Terminus des Existenzminimums von Kindern besteht aus dem sächlichen Existenzminimum und wird ergänzt durch den Betreuungs-, Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf (BEA). Das sächliche Existenzminimum basiert auf dem sozialrechtlichen Mindestbedarf und umfasst die dort definierten Komponenten Regelbedarfe, Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) sowie ausgewählte Leistungen für Bildung und Teilhabe. Das steuerliche Existenzminimum fällt insgesamt für jedes Kind gleich hoch aus, weil zur vereinfachten Anwendung aus den sozialrechtlichen Mindestbedarfen ein allgemeingültiger Durchschnittswert gebildet wird und der BEA für alle Kinder pauschal festgelegt wird. Hingegen setzt sich das kindliche Existenzminimum im Sozialrecht aus dem Regelbedarf (SGB II), der KdU, der BuT sowie den Mehr- und Einmalbedarfen des Kindes zusammen. Das steuerliche Existenzminimum steht mit seinem pauschalierendem Ansatz im Gegensatz zum Existenzminimum im Sozialrecht, das zumindest teilweise auf Grundlage individuell anfallender Ausgaben gebildet wird.[1]

Entsprechend dem Beschluss des Deutschen Bundestags vom 2. Juni 1995 legt die Bundesregierung alle zwei Jahre einen Bericht über die Höhe des von der Einkommensteuer freizustellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern vor (vgl. Bundestagsdrucksache 13/1558 vom 31. Mai 1995 und Plenarprotokoll 13/42 vom 2. Juni 1995). Die Leistungshöhe der Hilfe zum Lebensunterhalt wird vor allem durch die Regelbedarfe bestimmt, die basierend auf einer gesamtdeutschen Verbrauchsstruktur anhand der Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) ermittelt und entsprechend den gesetzlichen Vorschriften fortgeschrieben werden. Das bedeutet im Klartext, dass die Regelbedarfsstufen – welche im Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz (RBEG) festgelegt werden – Einfluss sowohl auf das steuerliche als auch auf das sozialrechtliche Existenzminimum des Kindes haben.

Um allen Kindern ein gutes Aufwachsen und gerechte Startchancen zu ermöglichen, ist es daher notwendig, die Bedarfserhebung stärker an die Einkommen der gesellschaftlichen Mitte zu orientieren, statt bisher an die unteren 20 Prozent der Paarhaushalte mit einem Kind. Armut kann nicht die Messlatte für die Bedarfe von Kindern sein.

Auch Unzulänglichkeiten in der Ermittlung des sozialrechtlichen Existenzminimums müssen behoben werden. Denn der Umstand, dass es Personen gibt, die keinen Antrag auf Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII stellen, obwohl sie Anspruch auf solche Leistungen hätten, oder die von Zuwendungen Dritter leben (sog. „versteckte Armut“), führt zu einer Verzerrung der Bedarfsermittlung. Denn diese Haushalte werden nach der obigen Verfahrensweise nicht aus den Referenzhaushalten ausgeschlossen. Diese Statistikverzerrung führt *de facto* zu einem geringeren Leistungsbezug für die restlichen Haushalte. Der Gesetzgeber hat die verdeckte Armut weder im RBEG 2011 noch im RBEG 2017 berücksichtigt. Begründet wurde dies mit der empirischen Unsicherheit und Fehleranfälligkeit von simulierten Modellrechnungen (vgl. BT-Drs. 18/9984, S. 33). Allerdings zeigen Forschungsarbeiten, dass verdeckt Arme mit hinreichender Genauigkeit in den Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) identifiziert und entsprechend aus der Referenzgruppe herausgenommen werden können (z.B. Becker, 2015: Der Einfluss verdeckter Armut auf das Grundsicherungsniveau; Bruckmeier et al., 2013: Simulationsrechnungen zum Ausmaß der Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung).

Schließlich soll die Praxis der nachträglichen Streichung von Ausgabenpositionen aus der Einkommens- und Verbraucherstichprobe minimiert werden. Willkürliche Streichungen soll es nicht mehr geben.

Zu 1c):

Das neue Kindergrundsicherungsgesetz sieht zwei aufeinander aufbauende Komponenten vor: Einen fixen Garantie-Betrag für jedes Kind und einen ergänzenden GarantiePlus-Betrag, der sich nach der finanziellen Situation der Familie richtet. Der Garantie-Betrag der Kindergrundsicherung soll das heutige Kindergeld ablösen und jedem Kind zustehen. Der Garantie-Betrag ist so hoch, dass der Vorgabe der Verfassung nach Freistellung des kindlichen Existenzminimums bei der Besteuerung des Elterneinkommens entsprochen wird. Er entspricht der maximalen steuerlichen Entlastungswirkung und macht damit Schluss mit dem ungerechten Nebeneinander von Kindergeld und Kinderfreibeträgen, das bisher Kindern von Eltern mit hohem Einkommen besser stellte. Mit der Neuermittlung dessen, was Kinder zum Aufwachsen brauchen, verändern sich auch die Kinderfreibeträge im Steuerrecht.

[1] Vergleiche hierzu die umfangreichen Darstellungen von Ivonne Famula in „Das Kinderexistenzminimum im Sozial-, Steuer-, und Unterhaltsrecht", Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisationen e.V , Februar 2017, abrufbar auf https://www.ag-familie.de/media/docs18/AGF_Darstellung_Ki_existenzmin_Teile1-4.pdf, zuletzt abgerufen am 13.08.2019.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Zu 1d):

Nach gefestigter Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss unabhängig vom individuellen Grenzsteuersatz der Eltern eine verminderte Leistungsfähigkeit durch Unterhaltspflichten gegenüber einem Kind berücksichtigt werden (Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages WD 4 – 3000 – 145/13 Seite 4 mit Verweis auf BVerfG, Beschluss vom 08.06.2014 – 2 BvL 5/00). Die aktuellen steuerrechtlichen Regelungen führen dazu, dass Familien mit einem höheren Einkommen stärker von Freibeträgen profitieren als finanziell ärmere Familien durch das Kindergeld bzw. den Kinderzuschlag, soweit bei Letztem zum Beispiel ein Vermögen des Kindes oder Einnahmen der Eltern angerechnet werden. Diese Ungerechtigkeit soll mit dem neuen Kindergrundsicherungsgesetz beseitigt werden. Ziel ist es, mit dem Garantie-Betrag der Kindergrundsicherung, alle Familien pauschal mit der Summe der maximalen Entlastungswirkung der Kinderfreibeträge zu fördern.

Diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben der verminderten steuerlichen Leistungsfähigkeit muss das neue Kindergrundsicherungsgesetz entsprechen. Insbesondere dürfen einkommensstarke Familien am Ende nicht gleichbehandelt werden wie kinderlose Paare. Andererseits bedeutet maximale Entlastungswirkung auch, dass Kindern aus Familien mit schwächerer finanzieller Leistungskraft hieraus kein Nachteil entstehen darf.

Für das Jahr 2019 beläuft sich der monatliche Garantie-Betrag der Kindergrundsicherung auf 280 Euro. Dieser Garantie-Betrag entspricht der maximalen Entlastungswirkung durch das steuerliche Existenzminimum für Kinder: Den Kinderfreibeträgen. Das momentane steuerliche Existenzminimum besteht aus dem sächlichen Existenzminimum und dem Freibetrag für Betreuungs-, Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf (BEA).

Das neu berechnete sächliche Existenzminimum beruht auf folgendem Rechenmodell: Die Kinderregelbedarfe werden neu ermittelt (siehe 1b)) und deren Durchschnitt herangezogen, die Kosten der Unterkunft werden pauschaliert berücksichtigt und die BuT Pauschale wird entsprechend der durch das Starke-Familien-Gesetz geänderten Beträge hinzugezogen. Der Betreuungs-, Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf (BEA) in Höhe von € 1.320 (§ 32 Abs. 6 S. 1 EStG) wird sodann halbiert.

Dieses Modell entspricht den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, wonach der Betreuungs- und Erziehungsbedarf der Eltern berücksichtigt werden muss. Die erste Komponente, der Betreuungsbedarf, muss dabei als notwendiger Bestandteil des familiären Existenzminimums einkommenssteuerlich *unbelastet* bleiben (BVerfG, Beschl. v. 10. November 1998, Leitsatz 2). Auch der Erziehungsbedarf des Kindes muss unabhängig vom Familienstand bei allen Eltern, die einen Kinderfreibetrag oder ein Kindergeld erhalten, *berücksichtigt* werden (BverfG, a.a.O., Leitsatz 3a). Er umfasst Aufwendungen der Eltern, die dem Kind die persönliche Entfaltung, seine Entwicklung zur Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit ermöglichen. Aus der Rechtsprechung ergibt sich also, dass der Betreuungsbedarf „unbelastet“ und der Erziehungsbedarf „berücksichtigt“ werden muss. Das vorliegende Kindergrundsicherungsmodell erfüllt diese Voraussetzungen aufgrund folgender Erwägungen:

- Das sozialrechtliche Existenzminimum von Kindern wird neu berechnet, womit auch das sächliche Existenzminimum steigt.
- Durch diese Neuberechnung geht der zu berücksichtigende Erziehungsbedarf als zweite Komponente des BEA im sozialrechtlichen Existenzminimum auf.
- Beide vorigen Schritte erlauben es, den BEA insgesamt zu halbieren und den verfassungsrechtlich absolut schützenswerten Betreuungsaufwand weiterhin einkommenssteuerlich unbelastet zu lassen.

Zu 1e):

Kinder aus finanziell schwachen Familien haben keinen Einfluss auf die monetäre Situation ihrer Eltern. Deswegen soll die Kindergrundsicherung auch nicht nur ein eigener Anspruch des Kindes sein, sondern neben dem Garantie-Betrag auch noch einen GarantiePlus-Betrag enthalten. Mit ihm werden der Kinderzuschlag und das Sozialgeld für Kinder ersetzt. Der Garantie-Betrag, der volle GarantiePlus-Betrag sowie die Leistungen für Bildung und Teilhabe entsprechen zusammengenommen dem sozialrechtlichen Existenzminimum für Kinder. Die maximale Höhe der Kindergrundsicherung – also der Kombination von Garantie-Betrag und vollem GarantiePlus-Betrag - ergibt sich aus den neuen Regelbedarfen (vgl. 1b)) und den pauschalierten Kosten der Unterkunft (für das Jahr 2019 liegt die Pauschale entsprechend des 12. Existenzminimumberichts bei 101 Euro). Der GarantiePlus-Betrag ist rechtlich zwar weiterhin als Sozialleistungsanspruch ausgestaltet. Jedoch müssen sich Eltern und

Kinder nicht mehr durch verschiedenste Formulare und Gesetze kämpfen. Denn die Familienkasse prüft selbstständig, ob und in welcher Höhe ein Anspruch auf den GarantiePlus-Betrag besteht. Auch dieses Modell ist verfassungsrechtlich unproblematisch. Einkommen des Kindes aus Schüler- und/oder Ferienjobs wird nicht auf die Kindergrundsicherung angerechnet, also weder auf den Garantiebetrag noch auf den GarantiePlus-Betrag. Dadurch wird sichergestellt, dass Kinder ihr selbst erwirtschaftetes Einkommen behalten und nicht mehr gegenüber gleichaltrigen benachteiligt werden. Bisher fließen alle Einkommen der Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft in die Leistungsberechnung ein und werden mit dem Leistungsanspruch verrechnet. Das hat zur Folge, dass Kinder, deren Eltern SGB II-Leistungen beziehen, nur einen sehr kleinen Teil ihres selbst erwirtschafteten Einkommens behalten dürfen und daher gegenüber Gleichaltrigen deutlich benachteiligt werden. Eine Änderung der geltenden Rechtslage ist ein Gebot der Gerechtigkeit.

Der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages hat in seinem Gutachten „Einkommensabhängige Gewährung von Kindergeld“ (WD 3 – 3000 – 199/08 vom 2. Juni 2008) keine durchgreifenden Bedenken gegen ein einkommensabhängiges Kindergeld geäußert. Indem der einkommenssteuerliche Freibetrag in Höhe des Existenzminimums einkommensstarke Eltern weiterhin erhalten bleibt, wird auch der in dem Gutachten erwähnte Grundsatz der Steuergerechtigkeit eingehalten. Dies gilt auch dann, wenn die Kindergrundsicherung als Anspruch des Kindes ausgestaltet wird.

Zu 1f):

Allen Kindern und jungen Erwachsenen, die bereits heute von der Fortzahlung des Kindergeldes profitieren, soll dies natürlich auch in Zukunft nicht verwehrt werden. Deshalb wird im Kindergrundsicherungsgesetz auch eine Auszahlung des Garantie-Betrages bis zum 25. Geburtstag des anspruchsberechtigten Kindes angestrebt.

Zu 1g:)

In der Kindergrundsicherung enthalten ist eine Pauschale der momentan noch sozialhilferechtlich geregelten KdU. Eltern, die sich im Grundsicherungsbezug für Arbeitssuchende befinden, sollen mit der Kindergrundsicherung freilich nicht schlechter stehen als zuvor. Deswegen erfolgt ein Ausgleich von Mehrbedarf für die KdU der Eltern, wenn die Kindergrundsicherung diese Kosten nicht vollständig abdeckt. Zurückzuführen ist dieses Modell darauf, dass die KdU regional sehr unterschiedlich ausfallen.

Zu 1 h:)

So individuell wie jedes Kind selbst, sind auch ihre unterschiedlichen Bedarfe. Deswegen sollen die jetzigen Vorschriften aus dem SGB II zu entsprechend unregelmäßig anfallenden oder sehr spezifischen Bedarfen in das neue Kindergrundsicherungsgesetz übertragen werden. Alle sozialhilferechtlichen Ansprüche *der Eltern* bleiben selbstverständlich und ausnahmslos bestehen. Eine Entlastungswirkung von Familien kann nur dort eingreifen, wo Eltern nicht dafür sanktioniert werden, dass ihre Kinder eigene Rechte eingeräumt bekommen.

Die Bedarfe zur Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft gehen pauschal in der Kindergrundsicherung auf. Hinsichtlich des Schulstarterpakets bedarf es keines eigenen Antrages. Vielmehr wird jedem Kind, das den GarantiePlus-Betrag erhält, von Amts wegen die entsprechende Summe zu Beginn des Schuljahres bzw. des Schulhalbjahres automatisch ausgezahlt. Klassenfahrten, Tagesausflüge oder Lernförderung sollen weiterhin direkt über die Schulen oder Kindertageseinrichtungen beantragt werden können.

Zu 2:

Als moderne und niedrigschwellige Leistung soll den Eltern – optional – die Möglichkeit eingeräumt werden, die Kindergrundsicherung auf einer digitalen Serviceplattform oder per App (Smartphone, Tablet, etc.) zur Geburt des Kindes zu beantragen. Ähnlich wie die automatische Günstigerprüfung durch das Finanzamt – also welche

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Art von Kindergeldbezug für die Eltern am Ende günstiger ist – soll in Zukunft die Familienkasse die Höhe der Kindergrundsicherung automatisch berechnen und auszahlen. Dieser Prozess erfordert jedoch die Kenntnis über die relevanten Daten der Eltern und des Kindes. Geregelt werden kann dies durch eine anlassbezogene Einverständniserklärung für einen Datenaustausch zwischen den relevanten Behörden. Primär geeignet hierfür wäre der Informationsaustausch zwischen der Rentenversicherungs- und der Familienkasse.

Als Vorbild für dieses Daten-Austauschmodell kann das Bremer Projekt ELFE (Einfache Leistungen für Eltern) herangezogen werden. Im neuen Kindergrundsicherungsgesetz wird demnach zu Beginn des Abschnitts über den Datenaustausch klargestellt, dass

- Datenbestände der öffentlichen Hand weder verknüpft, noch vermischt werden,
- eine zentrale Datenhaltung nicht vorgesehen ist und
- die Daten – nach Einwilligung des Antragsstellers – abgerufen und protokolliert werden, um
- die notwendige Transparenz herzustellen und die Überprüfbarkeit zu gewährleisten.

Der Anspruch auf Kindergrundsicherung entsteht mit der Geburt. Die Standesämter sind zuständig, die jeweiligen Geburtenregister zu führen. Aus diesem Register heraus werden bei Bedarf Geburtsurkunden ausgestellt. Mit der neuen Möglichkeit, die Kindergrundsicherung digital zu beantragen, soll auch der „kurze Amtsweg“ dazu dienen, dass Eltern oder andere Stellen die Geburt in elektronischer Form anzeigen können. Deswegen muss sichergestellt werden, dass ein elektronischer Abruf für alle Beteiligten in Zukunft ermöglicht wird.

Im Wesentlichen sind daher Änderungen des/der

Onlinezugangsgesetzes (OZG),

Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG-Bund und VwVfG-Länder),

E-Government-Gesetzes (EGovG),

Personenstandsgesetzes (PStG) und

Personenstandsverordnung (PStV)

notwendig.

Zu 3:

Alleinerziehende sind besonders häufig von Armut bedroht oder betroffen. Vier von zehn Alleinerziehenden mit kleinen Kindern sind in Deutschland arm. Ein Drittel der Alleinerziehenden ist auf Grundsicherungsleistungen (ALG II) angewiesen. Die finanzielle Situation von Alleinerziehenden verbessert sich durch die Kindergrundsicherung gleich mehrfach: Durch die Neuberechnung der Mindestbedarfe von Kindern steigt automatisch auch der Mindestunterhalt und anders als beim heutigen Kindergeld, soll die Kindergrundsicherung auch beim Unterhaltsvorschuss nur zur Hälfte angerechnet werden. Momentan mindert sich nämlich die Unterhaltsleistung um das für ein erstes Kind zu zahlende Kindergeld nach dem Unterhaltsvorschussgesetz in voller Höhe. Eine entsprechende Gesetzesänderung ist mit Einführung des Kindergrundsicherungsgesetzes daher auch im Unterhaltsvorschussgesetz notwendig.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.